

Migrationsmanagement als migrationspolitisches Paradigma: das Beispiel der Anwerbung von Pflegefachkräften

Kordes, Jan; Pütz, Robert; Rand, Sigrid

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kordes, J., Pütz, R., & Rand, S. (2021). Migrationsmanagement als migrationspolitisches Paradigma: das Beispiel der Anwerbung von Pflegefachkräften. *Europa Regional*, 26.2018(4), 2-16. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74722-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Migrationsmanagement als migrationspolitisches Paradigma. Das Beispiel der Anwerbung von Pflegefachkräften

JAN KORDES, ROBERT PÜTZ und SIGRID RAND

Zusammenfassung

In Deutschland wird seit einigen Jahren ein gravierender Personalmangel in der Pflegebranche konstatiert, dessen Ursachen in wachsender Nachfrage durch den demografischen Wandel bei gleichzeitig fehlendem Angebot an Pflegefachkräften verortet werden. Als Reaktion hierauf hat sich in den letzten Jahren die Anwerbung von Pflegefachkräften aus dem Ausland etabliert.

Der Beitrag analysiert Praktiken der Anwerbung von Pflegefachkräften als zentrales Element eines „Migrationsmanagements“, welches stellvertretend für einen Wandel der bundesdeutschen Migrationspolitik in Richtung zunehmender Potenzialorientierung steht. Damit ist auf eine Politik verwiesen, welche Migrationsprozesse utilitaristisch zu steuern versucht, um zwischen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen einerseits und politisch-kulturellen Abschottungsbestrebungen andererseits zu vermitteln. Der Beitrag identifiziert in der vorliegenden Forschung zu Migrationsmanagement vier Analyseebenen und überträgt diese Systematisierung auf die Anwerbung von Pflegefachkräften: (a) Definition gesellschaftlicher Problemfelder: Wie wird Migration als Lösung für gesellschaftliche Probleme programmatisch legitimiert? (b) Kategorisierung von Migration: Welche Auf- und Einteilung von Migrationsprozessen finden statt? (c) Wandel von Staatlichkeit: Inwiefern privatisieren und diversifizieren sich Orte und Akteure der Regulierung und Kontrolle von Migration? (d) Technologien: Mittels welcher Verfahrensweisen, rechtlicher Grundlagen und politischer Instrumente findet Migrationssteuerung alltäglich statt?

Pflege; Migration; Migrationsmanagement; Anwerbung; globalisierte Arbeitsmärkte

Abstract

Migration management as a paradigm of migration policy: recruitment in the nursing sector

Germany has been affected by a serious shortage of personnel in the nursing sector for some years, caused by a growing demand due to demographic change and a lack of qualified nurses. The state has recently been reacting to this problem by recruiting skilled nurses from abroad.

This article analyses the practices of recruiting skilled nurses as a key element of “migration management”, which represents a change in German migration policy towards an increasing economic focus on human capital. This is a policy that attempts to control migration processes for utilitarian purposes to strike a balance between economic and labour market interests on the one hand and political-cultural isolation efforts on the other. The article identifies four levels of analysis in the current research on migration management and applies this systematisation to the recruitment of skilled nurses: (a) Definition of societal problems: How is migration programmatically legitimised as a solution to social problems? (b) Categorisation of migration: How can the migration processes be classified and divided? (c) Transformation of the state: To what extent are the places and actors involved in the regulation and control of migration becoming privatised and diversified? (d) Technologies: What procedures, legal grounds and political instruments are being used to control migration on a daily basis?

Nursing; migration; migration management; recruitment; globalised labour markets

Einleitung

In Deutschland wird seit einigen Jahren ein gravierender Personalmangel in der Pflegebranche konstatiert, der sich zukünftig noch deutlich verschärfen dürfte (HÄMEL u. SCHAEFFER 2013, S. 423). Als Hauptursachen gelten eine wachsende Nachfrage nach Pflege durch den demografischen Wandel bei gleichzeitig fehlendem Angebot an Pflegefachkräften. So können bereits heute aus dem Beruf scheidende Fachkräfte in Krankenhäusern, Altenheimen und ambulanten Pflegediensten nur schwer ersetzt werden. Die Gründe hierfür liegen in der Ökonomisierung des gesamten Gesundheitssektors, mit Auswirkungen auf die Pflegebranche: Die gewandelten Finanzierungs- und Anreizstrukturen führen zu gesteigerten Produktivitätsanforderungen bei gleichbleibenden oder verschlechterten Personalschlüsseln und resultieren in erhöhter psychischer und physischer Arbeitsbelastung der Pflegefachkräfte (BODE 2010; THEOBALD et al. 2013). In der Folge blieb 2020 eine Fachkraftstelle in der Krankenpflege durchschnittlich 181 Tage, in der Altenpflege sogar 212 Tage unbesetzt. Die durchschnittliche Vakanzzeit aller Berufe mit Fachkraftniveau lag 2020 bei 138 Tagen (BA 2020).

Vor diesem Hintergrund ist die Anwerbung von Pflegefachkräften aus dem Ausland zunehmend zu einer zentralen Strategie der Fachkräftesicherung in Deutschland geworden (vgl. BMFSFJ 2012; BMWi 2012; BONIN et al. 2015; BRAESEKE et al. 2013). Regierungsmitglieder schlagen medienwirksam umfangreiche Anwerbeprogramme vor (Bundesgesundheitsminister Jens Spahn) und sprechen sich für spezifische Ausnahmeregelungen im Aufenthaltsrecht aus (Bundesarbeitsminister Hubertus Heil) (BILD AM SONNTAG 2018) oder schlagen Sonderregelungen für Geflüchtete im Pflegesektor vor (NEUES DEUTSCHLAND 2018). Zuwanderung wird hier zunehmend als arbeitsmarktpolitisches Potenzial gesehen bzw. als mittel- und langfristige Lösung für ein gesellschaftliches Problem ausgemacht. Auch in akuten Krisensituationen sollen die Pflegefachkräfte aus dem Ausland

über Ausnahmeregelungen als Ressource für das deutsche Gesundheitswesen aktiviert werden: Ende März 2020 erhielten die Asklepios-Kliniken in Hessen eine Sondergenehmigung zum Einfliegen von 75 philippinischen Intensivpflegekräften zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie (SÜDDEUTSCHE ZEITUNG 2020). Gleichzeitig forderte der Präsident der Deutschen Krankenhausgesellschaft Gaß Ad-hoc-Genehmigungen für ausländische Pflegefachkräfte, um die Versorgung von Covid-19-Patienten sicherzustellen (GUTENSOHN 2020).

Wir gehen in unserem Beitrag der Frage nach, inwiefern Zuwanderung von Fachkräften im Pflegesektor bereits gegenwärtig nach arbeitsmarktpolitischen Bedarfen reguliert wird, inwiefern sich dahinter ein grundsätzlicher Wandel der Migrationspolitik in Richtung Migrationsmanagement verbirgt und welche Analyseebenen sich fruchtbar für dessen Untersuchung anlegen lassen. Ausgangsthese ist, dass sich im Pflegebereich besonders gut nachzeichnen lässt, wie sich ein seitens der Migrationsforschung konstatierter Wandel zu einer potenziell orientierten Migrationspolitik im Sinne von Migrationsmanagement konkret vollzieht und zukünftig auch für andere „Mangelberufe“ zu erwarten ist.¹

¹ Die vorgestellten empirischen Befunde eigener Erhebungen beziehen sich auf das von der Hans Böckler-Stiftung geförderte Projekt „Betriebliche Integration auf globalisierten Arbeitsmärkten“, welches gemeinsam vom Institut für Humangeographie, dem Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) und dem Institut für Sozialforschung (alle an der Goethe-Universität Frankfurt am Main) durchgeführt wurde. Im Zuge dieses Gesamtvorhabens, das hier nur auszugsweise rezipiert wird, wurden insgesamt 14 Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen von Arbeitgeber*innen und ihrer Verbände, Vermittlungsagenturen, Weiterbildungsanbieter*innen und Anerkennungsbehörden sowie 40 (biographisch-)narrative Interviews mit neu migrierten und etablierten Pflegefachkräften durchgeführt, transkribiert und mit Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Im vorliegenden Beitrag wurde auf die grundsätzlich zentrale Perspektive der Migrant*innen verzichtet, um auf die Analyse eines spezifischen, politischen Projektes des Migrationsmanagements zu fokussieren. An anderer Stelle wurden ausführlich die Erfahrungen und Perspektiven der migrantischen Pflegekräfte reflektiert. Diese und weitere Ergebnisse wurden in Pütz et al. (2019) veröffentlicht. Eine frühere Version des vorliegenden Beitrages wurde in englischer Sprache veröffentlicht (KORDES et al. 2020).

Im Vergleich zu hier im Fokus stehenden Fachkräften in der institutionalisierten Pflege ist das Feld häuslicher Pflege schon verhältnismäßig gut untersucht, auch von Seiten der geographischen Forschung (v.a. SCHWITER et al. 2014, 2018 und 2020; vgl. u.a. auch HILLMANN 2005, HILLMANN u. WASTL-WALTER 2011, BAGHDADI u. RIAÑO 2014).

Care-Migration und Politiken des Migrationsmanagements

Die transnationale Migration in der Pflegearbeit wird durch ungleiche sozioökonomische Entwicklungen in den Ziel- und Herkunftsländern ermöglicht, worauf insbesondere die umfangreiche Literatur zu Care-Chains hinweist. Der Ansatz zeigt auf, wie Arbeitskräfte ihre Familien im Globalen Süden verlassen, um Care-Defizite im Globalen Norden auszugleichen. Während in den ursprünglichen Beiträgen die Betreuungs- und Pflegeleistungen in Familien und im Privathaushalt im Mittelpunkt standen (HOCHSCHILD 2000; LUTZ u. PALENGA-MÖLLENBECK 2012), wurde das Konzept später auf die Migration von Pflegefachkräften in institutionalisierte und professionelle Pflegesettings übertragen (YEATES 2004). Es wurde dargelegt, dass Migrationsbewegungen entlang der Care Chains nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die Ausbildungs- und Gesundheitssysteme in den Herkunftsländern haben, sondern auch tief in das soziale Gefüge vor Ort eingreifen und berufliche Identitäten der Pflegefachkräfte beeinflussen (ORTIGA u. RIVERO 2019; WALTON-ROBERTS 2012). Während der Großteil der Care-Chain Literatur Migrationspolitik insbesondere im Hinblick auf Konsequenzen für prekäre Lebenswelten von Care-Migrantinnen reflektiert (LUTZ 2017), fordern andere eine systematischere Auseinandersetzung mit der Rolle des Staates in der Regulierung von Migration ein (YEATES 2009).

Im Ausland ausgebildete Fachkräfte arbeiten in Deutschland vor allem in Kliniken oder stationären Pflegeeinrichtungen. Dieser staatlich hoch regulierte Bereich der Pflegearbeit eignet sich in besonderem Maße zur Veranschaulichung und Analyse strategischer staatlicher Steuerung von Migration im Sinne eines Migrationsmanagements. Diese Form der Migrationsregulierung wird in Deutschland nach einer langen Phase versuchter Abschottung im Zuge des Anwerbestopps der 1970er Jahre vom Paradigma der

Potenzialorientierung (PÜTZ u. RODATZ 2013) geleitet. Gemeint ist damit eine Politik, die bestimmte Formen von grenzüberschreitenden Migrationsbewegungen als Ressource versteht, auf deren Grundlage ökonomischer Mehrwert generiert werden kann (GEIGER 2012, S. 129). Der Perspektivwechsel der hiesigen Politik wird in der expliziten Orientierung an den „wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ (§1 Aufenthaltsgesetz) deutlich und findet einen sichtbaren Ausdruck in den Anwerbeprogrammen von Pflegefachkräften aus dem Ausland. Migrationsmanagement ist ein heterogenes Unterfangen, bei dem staatliche Institutionen, supranationale Organisationen und think tanks wie auch private Unternehmungen branchenbezogen Instrumente im Sinne von Steuerungstechnologien entwickeln und umsetzen. Diese sollen zwischen ökonomischen Bedarfen und politisch-kulturellen Abschottungsbestrebungen vermitteln, indem Migration utilitaristisch als „normaler und optimierbarer Prozess“ (JONG et al. 2017, S. 4) dargestellt wird.

Die wissenschaftliche Debatte um Migrationsmanagement hat eine Vielzahl von empirischen und theoretischen Beiträgen hervorgebracht. Den Versuch einer Systematisierung unternehmen vor allem GEIGER und PÉCOUD (2010b). Sie weisen darauf hin, dass der Begriff des Migrationsmanagements vor allem bei Internationalen Organisationen und Beratungsinstitutionen sowie der EU und nationalen Ministerien in Gebrauch sei, die wissenschaftliche Literatur hingegen oftmals unsystematisiert und teils politikberatenden Gehaltes sei (GEIGER u. PÉCOUD 2010a, S. 1). Sie identifizieren drei Zugänge, welche eine wissenschaftlich-analytische Perspektive anleiten können: Diskurse und gewandelte Problematisierungen von Migration, Praktiken, welche Teil von Migrationspolitiken werden oder diese übersetzen, sowie Akteure und ihre Interventionen ins Feld der Migration. Andere Arbeiten fokussieren – dies lie-

ße sich als weiterer Zugang identifizieren – auf polit-ökonomische Analysen zu den strukturellen Grundlagen von Migrationsmanagement als Ausdruck eines gesellschaftspolitischen Staatsprojektes im postfordistischen Kapitalismus (vgl. BUCKEL 2012; FORSCHUNGSGRUPPE „STAATSPROJEKT EUROPA“ 2014).

Der Beitrag greift die wissenschaftlichen Debatten um Migrationsmanagement auf, um die konstitutiven Elemente des Wandels von Migrationspolitik zu systematisieren und sie hinsichtlich der Pflegefachkräftenwerbung in Deutschland zu diskutieren. Basierend auf diesen Arbeiten analysieren wir den Wandel hin zu Migrationsmanagement in vier Aspekten: (a) Diskursive Legitimation von Migration über gesellschaftliche Problemfelder, die als migrationspolitisch bearbeitbare Phänomene dargestellt werden (z. B. GEIGER u. PÉCOUD 2010a und 2010b; GEORGI 2007); (b) Kategorisierung von Migrationsbewegungen durch formale Zugangskriterien zum Arbeitsmarkt und Ausgestaltung von Migrationspraktiken. Hierbei richten wir unseren Blick darauf, wie programmatische Legitimierungen, rechtliche Vorgaben und die Anwerbepraxis in der Fachkräftezuwanderung ineinandergreifen und migrantische Subjektfiguren (RATFISCH 2015) hervorbringen, welche Migrant*innen entlang von Kriterien der Nützlichkeit kategorisieren bzw. objektivieren und dadurch heterogene Stratifizierungen bedingen; (c) Wandel von Staatlichkeit im Migrationsmanagement, der mit einer Verschiebung von Zuständigkeit und Verantwortung für Fragen der Regulierung von Migration einhergeht (z. B. HESS 2014; SCOTT 2017) und das Hervortreten neuer Akteure bzw. Netzwerke ermöglicht (z. B. SCOTT 2017; BLUDAU 2015); (d) Technologien des Migrationsmanagements wie Verfahrensweisen, rechtliche Grundlagen und politische Instrumente, die einen vorgeblich einheitlichen und verlässlichen Steuerungsrahmen für Migrationsprozesse darstellen sollen (z. B. SCHEEL u. USTEK-SPILDA 2019; HURLEY et al. 2019).

Migrationsmanagement analysieren: Pflegefachkräftenwerbung in Deutschland

Demografisierung des Pflegenotstandes: Migration als Lösungsstrategie

Konstitutives Merkmal von Migrationsmanagement ist eine programmatische *Legitimation*, nach der ein zentrales *gesellschaftliches Problem* durch (geordnete) Migration gelöst werden könne. Der Begriff *Migrationsmanagement* verweist hierbei auf die vermeintliche Fähigkeit, auf Grundlage von Expert*innenwissen in der Migrationspolitik rational motiviert vorzugehen (GEIGER u. PÉCOUD 2010a, S. 11; GEORGI 2007, S. 72f.). Dabei verstehen manche Autor*innen Migrationsmanagement als ein politisches Projekt, wodurch gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Interessenlagen in den Vordergrund rücken (FORSCHUNGSGRUPPE „STAATSPROJEKT EUROPA“ 2014). Sie heben die Integrationsweise der Europäischen Union hervor und zeigen, wie Migrationsmanagement insbesondere durch ein neoliberales Hegemonieprojekt forciert wurde und als Reaktion auf die gewandelte, internationale Arbeitsteilung im Postfordismus verstanden werden muss (BUCKEL 2012).

Der Fachkräftemangel in der Pflegebranche stellt ein gravierendes, strukturelles Problem dar. Schätzungen zur zukünftigen Personallücke reichen von rund 55.000 (in 2025, AFENTAKIS u. MAIER 2010) bis hin zu 520.000 (in 2030, PROGNOSE 2012) Vollzeitstellen (vgl. EHRENTAUF et al. 2017; ROTHGANG et al. 2012). Diese sehr unterschiedlichen Zahlen verdeutlichen bereits, dass Fachkräftemangel kein objektiver Zustand ist, sondern seine Definition der wissenschaftlich-politischen Konstruktion unterliegt. Die gegenwärtige Diskussion um den Fachkräftemangel ist aber von tieferliegenden polit-ökonomischen und kulturellen Fragen der Unterfinanzierung und Abwertung von Pflegearbeit entkoppelt (KORDES 2019). So wird nur selten thematisiert, dass sich durch die Ökonomisierung des Gesundheitswesens die Finanzierungs- und Anreizstrukturen gewandelt und in der Folge die Beschäfti-

gungsverhältnisse sukzessive verschlechtert haben (vgl. AUTH 2017, S. 313ff.; CHORUS 2013; WINKER 2015, S. 75ff.). Vor diesem Hintergrund lässt sich der Fachkräftemangel als Ausdruck einer gesellschaftlichen Krise bezüglich der Frage, wie Pflegearbeit privat und institutionell zu organisieren wäre, verstehen (vgl. AULENBACHER et al. 2015; FEDERICI 2012; WINKER 2015). Diese Diskrepanz weist auf die „Demografisierung“ eines gesellschaftlichen Problems hin (SCHULTZ 2016, S. 120): Während über die Zahl qualifizierter Arbeitskräfte verhandelt wird, mit der erwartete demografische Entwicklungen ausgeglichen werden sollen, geraten Probleme mit Arbeitsverhältnissen oder -bedingungen aus dem Blick (ebd., S. 121ff.).

Im Kontext von Fachkräftesicherungsstrategien wird postuliert, dass durch Anwerbung von Pflegefachkräften das grundlegende Potenzial zur Bearbeitung des Pflegenotstands besteht. Migration wird hier als essenziell für die Zukunft einer sich wandelnden Gesellschaft legitimiert, um im Sinne eines „gap-filling“ (MEISSNER 2018, S. 294) Lücken in der demographischen Pyramide oder in spezifischen Arbeitsmarktsegmenten zu füllen. So verweist z. B. die Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege immer wieder auf die scheinbar unabänderlichen demografischen Zwänge, um unter anderem zu schlussfolgern:

„Die Partner stimmen darin überein, dass aufgrund der erheblich steigenden Fachkräftenachfrage in der Altenpflege nicht nur die inländische [sic] Potenziale stärker gefördert und erschlossen, sondern auch die auf dem Arbeitsmarkt der EU vorhandenen Potenziale sowie zumindest mittel- und langfristig die qualifizierte Zuwanderung aus Drittstaaten für die Sicherung der Fachkräftebasis ausgeschöpft werden müssen.“ (BMFSFJ 2012, S. 48)

Dieses Vorhaben zur Fachkräftesicherung ist Ausdruck des Wandels zu einem Migrationsmanagement im Segment für Pflegefachkräfte, der sich am sichtbaren in den ab 2013 aufgelegten staatlichen Anwerbeprogrammen manifestier-

te.² Diese zielten einerseits auf EU-Mitgliedsstaaten, wie z. B. MobiPro-EU. Das Programm richtete sich an Personen zwischen 18 und 35 Jahren, die in einem EU-Mitgliedsstaat arbeitslos gemeldet und zu einer qualifizierten Beschäftigung in einem „Mangelberuf“ bereit waren. Es stand neben staatlichen Akteuren auch privatwirtschaftlichen Arbeitsvermittlungsagenturen³ offen und war damit ein typisches Beispiel für die steigende Bedeutung privater Akteure in der Steuerung von Migrationsprozessen. MobiPro-EU übernahm die Kosten für Sprachkurse, Umzüge und Anerkennungsverfahren für Teilnehmende und Agenturen (BMAS 2016).

Andere Programme wurden speziell für die Anwerbung von Pflegefachkräften aus Drittstaaten aufgelegt. Das wichtigste Programm ist seit 2013 Triple Win, welches die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) ins Leben rief. Im Rahmen von Triple Win wurden bilaterale Vermittlungsab-sprachen mit vier Drittländern geschlossen (Philippinen, Bosnien-Herzegowina, Serbien und später Tunesien). Dieselben Akteure haben außerdem 2013 ein Anwerbe-programm mit Vietnam aufgelegt, um bereits qualifizierte Pflegefachkräfte in eine verkürzte Altenpflegeausbildung in Deutschland zu vermitteln. Bei der Verschiebung des geographischen Fokus geht es auch darum, Fachkräfte oder allgemein die Bevölkerung anderer Länder als Reservoir von potenziellen Fachkräften für Deutschland zu definieren, das gewinnbringend erschlossen werden soll:

„Und ich bin strategisch für die Zukunft der Meinung, wir müssen dahin gehen, wo es viele junge Menschen gibt, und die gibt es in Asien.

Die gibt es in Europa mittelfristig nicht. So.“ (Anwerbungs-koordinator, Krankenhaus I)

Wie haben sich diese Aktivitäten bereits auf dem Pflegearbeitsmarkt ausgewirkt? In ihrer Folge ist die Migration von Pflegefachkräften nach Deutschland seit 2012 erheblich angestiegen. Da ein großer Teil der Migrant*innen aus EU-Mitgliedsstaaten kommt und damit Freizügigkeit genießt, lässt sich die Zunahme der Pflegefachkräftemigration nur über die Anerkennungsstatistik ermitteln.⁴ Demnach ist die Zahl der jährlichen Anträge auf Anerkennung von ca. 1.500 in 2012 auf etwa 15.500 in 2019 angewachsen (vgl. Abb. 1). Bis 2014 fand dieser Anstieg vor allem aus dem EU-Ausland statt, doch seitdem ist der Zuwachs aus Drittstaaten sogar größer. Sehr deutlich zeigt sich zudem die entscheidende Rolle der wenigen Drittstaaten mit Anwerbe-programmen. Vor allem Bosnien und Herzegowina sowie Serbien waren zu Beginn für diesen Anstieg wichtig; seit 2018 haben sich die Philippinen zum bedeutendsten Herkunfts- und Ausbildungsstaat in der Fachkräfteanwerbung entwickelt. Demgegenüber stehen die rund 100 sonstigen Drittstaaten, in denen allerdings seit 2017 auch ein erheblicher Zuwachs zu verzeichnen ist. Die Auswertung der zur Verfügung stehenden Daten verdeutlicht, dass Deutschland als Ziel-land von Pflegekräftemigration bereits an Bedeutung gewonnen hat.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage ihre Bemühungen zum Ausbau der Anwerbung dargelegt und beteuert, es sollten „Vorschläge für weitere Maßnahmen

2 Statistisch lässt sich zwischen autonomer und ange-worbener Migration nicht differenzieren. Autonome Migration findet zwar v.a. aus Ländern mit Personen-freizügigkeit statt, doch auch in diesen Ländern agie-ren unterschiedliche private und öffentliche Anwerbe-initiativen. Umgekehrt ist es möglich, aus Drittstaaten ohne Vermittlung einzuwandern.

3 Die Landschaft der privaten Arbeitsvermittlungen für Pflegefachkräfte ist heterogen: Darunter befinden sich Zeitarbeitsfirmen, Personalvermittlungsagenturen, freiberufliche Arbeitsvermittler*innen oder Unter-nehmensberatungen.

4 Im Jahr 2012 wurde die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen durch das Anerken-nungsgesetz des Bundes neu geregelt. Die Zahl der eröffneten Anerkennungsverfahren sowie die Art der Bescheide werden seitdem in der Anerkennungssta-tistik des Bundes veröffentlicht. Da die Gesundheits- und Pflegeberufe reglementiert sind, ist die Anerken-nung eines im Ausland erworbenen Abschlusses für die Berufszulassung erforderlich. Deshalb ermöglicht die Zahl der Neuanträge eine Einschätzung der Grö-ßenordnung der Migrationsbewegungen in die Pflege-branche, auch wenn durch die Anerkennungspraxis und die Problematiken der statistischen Erfassung die tatsächliche Zahl der Migrant*innen mit angestrebter Beschäftigung als Pflegefachkraft nicht ermittelt werden kann (vgl. SCHMITZ u. WINNIG 2019, S. 8).

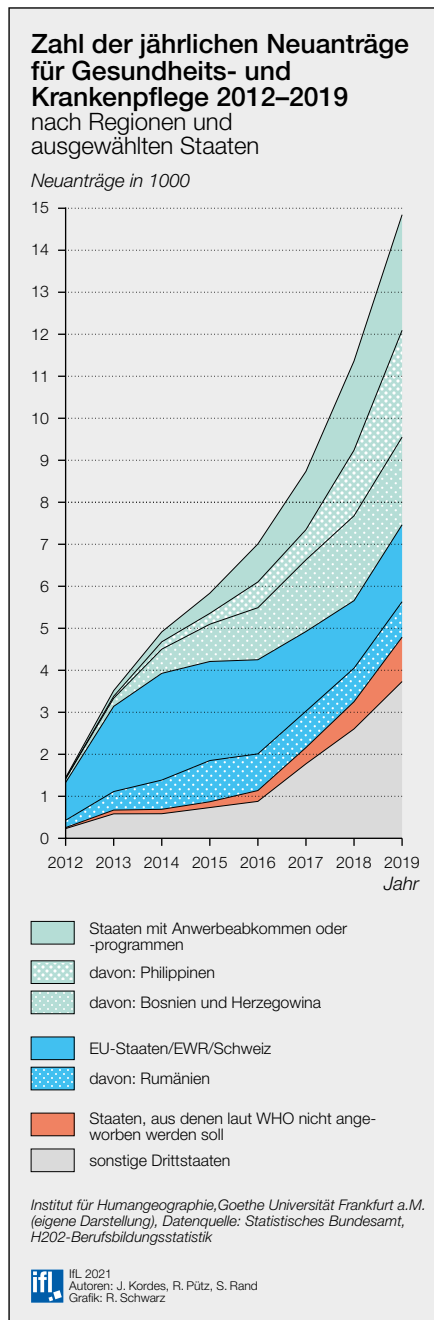


Abb. 1: Zahl der jährlichen Neuanträge auf Anerkennung für Gesundheits- und Krankenpflege nach Regionen und ausgewählten Staaten, 2012–2019

entwickelt werden, wie ausländische Pflegekräfte verstärkt gewonnen und in der Pflege eingesetzt werden können“ (BREG 2018, S. 2). Die pflegepolitische Sprecherin der FDP, Nicole Westig, kommentiert die Bilanz jedoch trotz der bisherigen Entwicklung als „völlig unbefriedigend“ und „nicht weitreichend genug“, Anwerbung sei ein wichtiger Baustein zur Bearbeitung des Pflegenotstandes, denn „vor dem Hintergrund der dramatischen

Arbeitsmarktsituation in der Pflege muss schließlich jedes Potenzial genutzt werden“ (SZENT-IVANYI 2018). Daraus wird ersichtlich, dass migrationspolitische Lösungen in Bezug auf den Pflegenotstand als grundlegende Problemlösungsstrategie weitgehend legitimiert sind. Ihre Relevanz ist zudem nicht ausschließlich an absoluten Zahlen ablesbar, sondern entspringt auch den gegenwärtigen Bemühungen um den Aufbau neuer Strukturen und der Platzierung Deutschlands als einem Zielland für Pflegefachkräfte.

Kategorisierung: Subjektfiguren der Migration in der Pflege

Für die Realisierung der oben vorgestellten Migrationspotenziale ist im Rahmen des Migrationsmanagements die *Kategorisierung* von Migrationsbewegungen und damit einhergehend der Migrant*innen konstitutiv. Solche Sortierungspraxen erweisen sich für die Funktionalität von Migrationsmanagement als zentral, da sie bestimmen, welche Formen von Migration (z. B. Herkunftsländer und -wege) bzw. Migrant*innen (z. B. in Form berufsbiographischer und anderer Merkmale) zu fördern sind und welche möglichst zu verhindern. Grundsätzlich unterscheidet die Praxis des Migrationsmanagements binär in „wünschenswert“ und „nicht wünschenswert“⁵ (JONG et al. 2017, S. 4). RATFISCH (2015) verdeutlicht mit dem Begriff der „Subjektfigur“, dass es sich bei jenen Unterscheidungen um programmatische Ordnungsversuche handelt, welche das diffuse Phänomen Migration versteh- und regierbar machen sollen. Die diskursive Hervorbringung jener Ordnungen ist Voraussetzung für eine „Rationalisierung“ der Migrationskontrolle (LAGIOS et al. 2018, S. 9).

Pflegefachkräfte werden grundsätzlich als „wünschenswerte“ Migrant*innen verhandelt. Wie unsere Analyse zeigt, finden jenseits dieser Einordnung aber fein verästelte, weitergehende Katego-

risierungen von Pflegefachkräften statt, die von ihren zertifizierten „Fähigkeiten“ und den damit verbundenen Möglichkeiten ihrer Verwertbarkeit für den Arbeitsmarkt abhängt. Diese weitergehenden Kategorisierungen finden vor allem im Zusammenhang mit der Vermittlung von Pflegefachkräften durch Arbeitsmarktin-termediäre statt (s.u. zu neuen Akteurskonstellationen). Als „marketizing agencies“ (ÇALIŞKAN u. CALLON 2010, S. 8) sind diese an der Hervorbringung von Migrant*innen als Arbeitskräfte im Sinne handelbarer „Produkte“ sowie an der Ermittlung ihres Marktwertes maßgeblich beteiligt und tragen so zur Etablierung und Stabilisierung des Vermittlungsmarktes bei. Vermarktlichung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Pflegefachkräfte in einem räumlich und zeitlich differenzierten Prozess von der Ausbildung in ihren Herkunftsländern bis zu ihrem Arbeitsplatz in einer deutschen Pflegeeinrichtung entlang der Anforderungen (potenzieller) Arbeitgeber*innen vorbereitet werden, damit sie als Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt platziert werden können. Dieser Prozess lässt sich als Objektivierung der Migrant*innen als Pflegefachkraft lesen, was mit differenzierten Stratifizierungen und Kategorisierungen einhergeht (RAND et al. 2019, S. 49ff.).

Als eines der wesentlichen Differenzierungsmerkmale des „Produktes Pflegefachkraft“ erweisen sich die Deutschkenntnisse, die für die Berufszulassung auf B1 oder B2 Niveau nachgewiesen werden sollen. Darüberhinausgehende Kenntnisse steigern nicht nur den „Marktwert“ aus Sicht von Agenturen und Arbeitgeber*innen erheblich, sondern werden auch zur Bewertung von außersprachlichen fachlichen Qualifikationen herangezogen. So wird aus vermeintlichen Sprachdefiziten eine verminderte Leistungsfähigkeit der angeworbenen Pflegefachkräfte abgeleitet, die sich auf ihre Aufgabengebiete und ihre Stellung im Betrieb auswirkt.

„Zuerst mal fangen wir an: Einfach Körperpflege und Betten machen, das ganz einfache Zeug. Wenn das

⁵ Als nicht wünschenswert definierte Migration wird vielerorts auch als illegale Migration bezeichnet. Um darauf hinzuweisen, dass Menschen an sich nicht illegal sein können, sondern erst der gesetzliche Eingriff ihre Illegalität konstruiert, ist u.E. grundsätzlich die Bezeichnung „illegalisierte Migration“ vorzuziehen (vgl. DUVELL 2002, S. 52f.).

dann drin ist: Dass sie [ihre Arbeit] dokumentieren [können]. Weil das ist ja auch ein wichtiges Handwerkszeug. So und dann warten wir auf das Deutsch. Sozusagen.“ (Praxisanleiter/Mentor (Station A), Krankenhaus I)

Objektivierung findet auch durch das Lösen der Pflegefachkräfte aus ihren sozialen Beziehungen im Herkunftsland und Bindung an Arbeitsmarktintermediäre bzw. zukünftige Arbeitgeber*innen statt. Beides erhöht die Kalkulierbarkeit des Vermittlungsprozesses bzw. senkt dessen Kosten:

„Weil auch die jungen [Pflegefachkräfte in Rumänien] haben ganz oft schon Kinder und Familie. [lacht] [...] Ja, die bleiben ja zuhause, in der Regel. [...] Es ist klar, die zwei Monate hier ist ohne Kind. Also das muss von Anfang an auch klar sein, weil sie können nicht so viel lernen, wenn noch ein Kind hier ist.“ (Arbeitsvermittler III, Hessen)

In der Vorstellung mancher Arbeitsvermittler*innen existieren die gewünschten Migrant*innen vor allem als rational entscheidende und agierende Arbeitskräfte. Die Entsprechung dieser Objektivierung wird damit zum Auswahlkriterium:

„Es gibt dieses Beispiel, diese Kernfrage für die emotionale Intelligenz, Sie kennen das vielleicht, so: ‚Einen Lutscher jetzt, oder zwei Lutscher nach einer Stunde.‘ [...] Und im Endeffekt wollen wir zwei Lutscher, wir bieten an zwei Lutscher, aber ihr müsst ein halbes Jahr warten, bevor es die Lutscher gibt und diese Frage hat selektiven Charakter. Denn es gibt Menschen, die können sich das gar nicht vorstellen, die können auch über solche Zyklen nicht denken, die wollen das nicht. Das sind dann auch nicht die Richtigen, und die, die das nicht wollen, die lernen auch die Sprache nicht. [...] Wir erklären noch, aber wir lassen das auch als selektives Kriterium stehen. Denn derjenige,

der bereit ist, und auch dieses Maß an emotionaler Intelligenz aufbringt zu sagen: ‚Ich weiß, es lohnt sich zu investieren, der ist auch langfristig eine verlässliche Arbeitskraft.‘“ (Arbeitsvermittler I, Hessen)

Diese verschiedenen Aspekte der Objektivierung lassen sich als Hervorbringung spezifischer „Subjektfiguren“ der Pflege (RATFISCH 2015, S. 3) theoretisieren. RATFISCH verdeutlicht, wie Migrant*innen diskursiv als Arbeitssubjekte mit nützlichen Kompetenzen konstruiert werden, die zudem in der Lage und gewillt sind, „ihr Handeln und ihre Arbeitskraft in [...] gewünschte [...] Bahnen lenken zu können“ (ebd., S. 10). Die Entsprechung jener Vorstellungen ist wichtig, um Migration realisieren zu können, während sie gleichzeitig Quelle von Stratifizierungen sind. Weitere Quellen der Stratifizierung wie rechtliche Kategorien diskutieren wir im Kontext der Technologien (s.u.).

Wandel von Staatlichkeit: Privatisierung und Diversifizierung der Migrationskontrolle für Pflegefachkräfte

Migrationsmanagement geht prinzipiell mit einem *Wandel von Staatlichkeit* einher, der in neu zusammengesetzten und gewichteten *Akteurskonstellationen* für die Initiierung und Implementierung von Politiken zum Ausdruck kommt. So ist in jüngerer Zeit eine Verschiebung von Zuständigkeiten für Fragen der Migrationskontrolle zu beobachten, was die Rolle des Staates transformiert (MENZ 2011). Dieser nimmt immer mehr die Rolle eines Managers ein und überträgt zentrale ausführende Funktionen in einem multiskalaren Akteursnetzwerk an privatwirtschaftliche Akteure (z. B. Agenturen der Anwerbung) (HESS et al. 2014, S. 15). SCOTT beschreibt diesen Prozess als „rescaling and venue expansion“ (2017, S. 396): Verschiebungen in der Initiierung, Umsetzung und Verantwortung von Migrationspolitiken fänden in drei Stoßrichtungen statt. Eine nach „außen“ gerichtete wäre z. B. die Einholung externer Expertise, eine nach „unten“ gerichtete meint die zunehmende

Verantwortung z. B. lokaler oder regionaler Institutionen für Migrationsmanagement (z. B. Anwerbeinitiative des Landes Hessen (s.u.); zur Bedeutsamkeit lokaler Akteure auch BARTELS 2018) eine nach „oben“ gerichtete lässt sich in der Verlagerung von Migrationsregulierung von nationaler auf die europäische Ebene beobachten (SCOTT 2017, S. 397f.). Auf europäischer Ebene war seit den 1990er Jahren die Europäische Kommission in Verbindung mit *think tanks* wie dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) und der International Organization for Migration (IOM) treibende Kraft hinter einer Öffnung hin zum humankapitalorientierten Migrationsmanagement (vgl. GEORGI et al. 2014; PARUSEL 2010).⁶

Auch die Anwerbung von Pflegefachkräften vollzieht sich in einem solchen multiskalaren Netzwerk aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Besonders gut nachzeichnen lässt sich dies an einer Initiative des Landes Hessen: Die hessische Landesregierung hatte bereits im Jahr 2012 eine Initiative zur Anwerbung von jungen, arbeitslosen Pflegefachkräften aus der Autonomen Region Madrid für hessische Altenpflegeeinrichtungen gestartet (RAND et al. 2019, S. 43). Das Modellprojekt wurde in Zusammenarbeit mit der Regionaldirektion Hessen der BA, der Liga der Freien Wohlfahrtspflege und dem Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste aufgesetzt (HESSISCHES SOZIALMINISTERIUM 2013). Die Kosten der Sprachkurse wurden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übernommen und das MobiPro-EU Projekt bezuschusste die Umzugskosten der Pflegefachkräfte. Die Anwerbungsinitiative koordinierte die Aktivitäten der beteiligten Akteure: Sie bündelte die Arbeitskräftebedarfe der Altenpflege-

⁶ Die Versuche der EU, arbeitsmarktpolitische Regulierungen in der Migrationspolitik zu verankern, wurden vor allem in der Blue Card-Richtlinie sichtbar. Die Blue Card stellt einen europäischen Aufenthalts- und Arbeitstitel für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten in der EU dar; aufgrund weitreichender Freiheit der Mitgliedsstaaten in der Umsetzung ging von ihr letztlich nur eine geringe Steuerungswirkung aus (GEORGI et al. 2014, S. 210). Dennoch spielt die europäische Ebene aufgrund weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen bei der Analyse von Migrationsmanagement eine wichtige Rolle (s.u.).

geeinrichtungen in Hessen und begleitete die Einrichtungen auf eine Jobmesse in Madrid. Des Weiteren entwickelte sie in Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium Darmstadt, das für die Anerkennung der Berufsabschlüsse zuständig ist, sowie dem StartHaus Offenbach einen speziell auf den Pflegebereich abgestimmten Sprachkurs, der mit der Prüfung telc B1 Pflege abschließt.⁷

Auch im Herkunftsland, in dem die Aktivierung, Selektion und erste Vorbereitung der Pflegefachkräfte stattfindet, entstehen Netzwerke mit Akteuren, die originär nicht im engeren Feld der Arbeitskräftevermittlung verortet sind: Z. B. werden Hochschulen und andere Ausbildungsinstitutionen dazu gewonnen, ihre Studiengänge im Bereich der Pflege um den Erwerb von Deutschkenntnissen zu erweitern, um auf eine spätere Beschäftigung in Deutschland vorzubereiten (RAND et al. 2019, S. 47). Sprachschulen im Herkunftsland wirken an Anwerbungsaktivitäten mit, indem sie an der Auswahl der Pflegefachkräfte oder am Vertragsabschluss beteiligt sind. Die Lehrer*innen treten außerdem als „culture brokers“ (BLUDAU 2015, S. 96; vgl. MOROȘANU 2016, S. 359ff.) auf, indem sie den Pflegefachkräften während der Sprachkurse Empfehlungen geben, wie sie sich in beruflichen Zusammenhängen und in Alltagssituationen in Deutschland verhalten sollten. Gleichzeitig übernehmen sie die Funktion, im Auftrag der Arbeitsmarktintermediäre den Lernerfolg und die Leistungsfähigkeit der Kurs Teilnehmer*innen zu kontrollieren.

Zentral für gegenwärtige Anwerbeinitiativen ist die Einbindung von Arbeitsmarktintermediären, wozu Zeitarbeits- und Arbeitsvermittlungsgagenturen zählen. Arbeitgeber wie Krankenhäuser haben sich teilweise selber aktiv um Arbeitskraftanwerbung bemüht, was auf die intermediäre Position von Unternehmen verweist. Einige davon haben aus der Anwerbung von Fachkräften in der Folge ein eigenes Geschäftsfeld entwickelt, womit sich die Rollen des Leistungserbringers und des Ar-

beitsmarktintermediärs vermischten (ausführlicher hierzu RAND et al. 2019, S. 43ff.). Die meisten haben jedoch eigene Aktivitäten an externe Agenturen übertragen, welche die Anwerbung von Pflegefachkräften aus dem Ausland als ein neues und zukunftsträchtiges Geschäftsfeld erkannten und ihr Dienstleistungsangebot dementsprechend ausbauten.

Arbeitsmarktintermediäre etablieren sich in Migrationsprozessen, weil sie für Arbeitgeber*innen und Migrierende die Transaktionskosten reduzieren (GROUTSIS et al. 2015; SCHWITER et al. 2014). Insbesondere im Falle der Pflegefachkräfte aus Drittstaaten erhöhen sie die Transparenz hinsichtlich der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen sowie der Anerkennung von Berufsqualifikationen. Durch diesen Versuch, die im Anwerbungsprozess auftretenden Unsicherheiten zu minimieren, ändern sie aber grundlegend die in der Pflegebranche etablierten Muster zur Gewinnung und Bindung von Fachkräften (vgl. BONET et al. 2013). Beteiligen sich die Einrichtungen sonst indirekt anteilig an der Ausbildung des Nachwuchses, werden im Falle der Anwerbung aus dem Ausland die Kosten für einzelne Leistungen sichtbar gemacht. Damit werden angeworbene Pflegefachkräfte zu einer Investition, die vor anderen Arbeitgeber*innen geschützt werden soll. In der Folge wird Fachkräftebindung nicht mehr als abstraktes Konzept verstanden, das über gute Arbeitsbedingungen hergestellt wird, sondern fast wortwörtlich umgesetzt: Die angeworbenen Pflegefachkräfte werden vertraglich für mehrere Jahre an ihre Arbeitgeber gebunden, damit sich deren „Vorleistungen“ (z. B. Kosten für vorbereitende Sprachkurse oder Flugtickets) auszahlen.

Im Pflegebereich sind es häufig staatliche Initiativen, die unter Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure die Anwerbungskanäle einrichten und zum späteren Zeitpunkt für weitere Teilnehmende öffnen:

„Darüber hinaus verhandeln deutsche Pflegeeinrichtungen bereits über die Durchführung von Kooperationen mit vietnamesischen Partnereinrich-

tungen. Diese sollen in die Lage versetzt werden, den im Modellvorhaben aufgezeigten Weg möglichst autonom zu gehen.“ (BMW 2014, S. 26)

Hier wird deutlich, dass sich die Rolle des Staates nicht auf die Schaffung eines regulatorischen Rahmens beschränkt, sondern auch gezielte Maßnahmen zur Vorbereitung und Unterstützung konkreter Anwerbungsinitiativen beinhaltet. Solche staatlich gesteuerten Anwerbeinitiativen sollen Deutschland als Zielland auf globalisierten Pflegearbeitsmärkten etablieren. Die Leistungen der staatlichen Stellen in Anwerbungsinitiativen bestehen darin, dass sie

- die Fachkräftebedarfe in Deutschland mit den Fachkräfteangeboten im EU-Ausland entlang des Grundsatzes der EU-Arbeitskräftemobilität zusammenbringen (z. B. organisiert die Zentrale Arbeitsvermittlung (ZAV) gemeinsam mit dem europäischen Netzwerk zur Förderung innereuropäischer Arbeitskräftemobilität, EUROPEAN EMPLOYMENT SERVICES (EURES), Jobmessen im EU-Ausland),
- die formalen und organisatorischen Aspekte im Anwerbungsprozess aus den Drittstaaten, die bei den Arbeitgeber*innen oft als große Hürden gelten, systematisch aufarbeiten und verschiedenen Akteuren zugänglich machen (z. B. Checklisten für die Anwerbung, sprachliche und fachliche Vorbereitung im Herkunftsland, das Beantragen der Aufenthaltserlaubnis und der Arbeitsmarktzulassung in Deutschland, vgl. PETERS et al. 2016),
- in den Projekten Plattformen schaffen, auf denen einrichtungsübergreifende Absprachen getroffen werden können (z. B. wurde bei der hessischen Anwerbeinitiative vereinbart, unter welchen Bedingungen die Sprachkurse in der Einarbeitungsphase fortgeführt werden konnten).

Trotz der langfristigen Perspektive, Anwerbung von Pflegefachkräften als eine Fachkräftesicherungsstrategie zu etablieren, war die Beteiligung staatlicher Stellen

⁷ The European Language Certificates (telc) gGmbH bietet weltweit standardisierte Sprachprüfungen an.

im Hessenprojekt – entgegen anderer Pilotprojekte – nicht auf Dauer angelegt. Dennoch deckte sich die Zielstellung des Projektes mit den ähnlichen Vorhaben: Im Mittelpunkt stand die eigenständige Sicherstellung von Fachkräftebedarfen durch Marktakteure.

Technologien: Migrationssteuerung in der Pflege

Wesentlich für die Funktionalität und Stabilisierung neuer Formen des Migrationsmanagements ist die Hervorbringung von spezifischen *Technologien der Migrationssteuerung* in (arbeits-) politisch gewünschter Weise. Mit ROSE und MILLER verstehen wir darunter jene „programmes, calculations, techniques, apparatuses, documents and procedures through which authorities seek to embody and give effect to governmental ambitions“ (1992, S. 175). Technologien der Migrationssteuerung sind Ausdruck einer Biopolitik, welche die „Bevölkerung in ihrer Erscheinung als Migration zum Ziel“ hat (GEORGI 2007, S. 64). Solche Technologien verschleiern den politischen Hintergrund von Migrationsmanagement, indem der Blick auf Steuerungsinstrumente und technische Machbarkeiten fokussiert wird. Mit der Steuerung durch Technologien findet also eine Entpolitisierung gesellschaftlicher Migrationsverhältnisse statt (vgl. ebd., S. 72f.; JONG 2016, S. 348ff.). Zudem nehmen Expert*innenwissen und Migrationsstatistiken eine entscheidende Rolle ein, welche jedoch nicht an sich objektive Geltung erfahren, sondern nur aufgrund von strategischer Ignoranz („strategic ignorance“) (SCHEEL u. USTEK-SPILDA 2019) ihre Wirkmächtigkeit entfalten können. Diese Auseinandersetzung wurde bspw. für Australien im Feld der Anerkennung von Qualifikationen diskutiert (HURLEY et al. 2019), welches auch für den hiesigen Kontext von großer Relevanz ist.

Im Kontext von Pflegefachkräften erweisen sich zwei Verfahrensweisen als wesentliche Technologien der Migrationssteuerung: Aufenthaltsrechtliche Be-

stimmungen⁸ sowie die berufliche Anerkennung. Mit Bezug zur aufenthaltsrechtlichen Regulierung war in jüngerer Zeit für Migration aus Drittstaaten die Abkehr von der Fixierung auf Hochschulabschlüsse zentral. Durch den am 1. Juli 2013 in Kraft getretenen § 6 Abs. 2 BeschV wurde die Einwanderung in arbeitsmarktpolitisch als relevant betrachteten Ausbildungsberufen ermöglicht (KOLB 2014, S. 79). Umgesetzt wurde dies durch die Festlegung 1) „anerkannter Abschlüsse“ in 2) reglementierten Ausbildungsberufen auf der sogenannten „Positivliste der BA“. Diese wird halbjährlich auf der Grundlage der Fachkräfteengpassanalyse erstellt und listet Berufe, in denen die Besetzung der Stellen mit ausländischen Bewerber*innen als „arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar“ gilt (BA 2018, S. 17). Die Steuerung über eine Berufsliste der BA verdeutlicht die hohe Priorität, über Migrationspolitik eine optimale Abstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage zu erreichen.⁹

In der Folge kommt es zu einer strukturellen Stratifizierung der Migrant*innen aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen: Diese vielfältige Auf- und Einteilung, welche sich mit subjektiven Aspekten der Kategorisierung überlagert (s.o.), lässt sich als „politics

of categorisation“ (MOURÃO PERMOSER 2017, S. 2550) bezeichnen. In Migrationsprozessen von Pflegefachkräften resultiert dies in vier unterscheidbaren Herkunftsregionen mit unterschiedlichem rechtlichen Status (vgl. Abb. 2): 1) Mitgliedsstaaten der EU¹⁰ mit Personenfreizügigkeit und harmonisierter Anerkennung, 2) Bevorzugte Drittstaaten, in denen Anwerbeinitiativen laufen und Vermittlungsabsprachen greifen, 3) Sonstige Drittstaaten und 4) Staaten, aus denen aufgrund eines von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) festgestellten kritischen Mangels an Pflegepersonal keine Anwerbung stattfinden sollte¹¹.

Die zweite wichtige Technologie stellt die Standardisierung von Qualifikationen über die berufliche Anerkennung dar, welche im Anerkennungsgesetz 2012 umfassend geregelt wurde. Im Pflegebereich ist dies regional differenziert, denn „privilegiert sind [...] AntragstellerInnen mit Qualifikationen aus den ‚alten‘ EU-Staaten gegenüber jenen aus den ‚neuen‘ EU-Staaten (mit Qualifikationen vor dem Beitritt) und diese wiederum gegenüber jenen mit sogenannten Drittstaatsqualifikationen“¹² (SOMMER 2014, S. 78). Für Pflegekräfte aus dem EU-Ausland besteht die Möglichkeit der automatischen Anerkennung der Pflegeabschlüsse bei Nachweis der Deutschkenntnisse: Je nach Bundesland durch B1 oder B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens oder auch durch spezielle berufsbezogene Zertifikate wie telc B1 Pflege.

Drittstaatler*innen müssen in der Pflege aber nach wie vor Einzelfallprüfungen durchlaufen, bei denen hohe Hürden bestehen. Hier zeigt sich, wie sehr die Anerkennungsbehörden als *gatekeeper*

8 In der BRD setzte ein Wandel in Richtung arbeitsmarktgetriebenen Migrationsmanagements im internationalen Vergleich eher spät ein (KANNANKULAM 2014). Er begann 2000 mit der Greencard Initiative für IT-Fachkräfte und wurde mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (2000) und der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes (2005) fortgeführt. Von der Bundesregierung als „Grundstein für eine stärker an den ökonomischen und demografischen Bedürfnissen orientierte und steuerbare Zuwanderungspolitik“ (BMAS 2009, S. 50) betrachtet, schuf letztgenanntes Gesetz für Akademiker*innen mehr Zugangsmöglichkeiten. Zwischen 2011 und 2013 setzten sich die Reformen in einer weitreichenden Umsetzung der Blue Card oder die Einführung des § 6 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) fort (KOLB 2014, S. 73), so dass die OECD Deutschland bereits 2013 ein eher liberales System für hochqualifizierte Zuwanderung bescheinigte (OECD 2013).

9 Das im Juni 2019 beschlossene Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BReg 2019) bringt eine Änderung der Positivliste mit sich: So soll die Vorrangprüfung in Berufen auch ohne Engpass ausgesetzt werden. Allerdings wird es weiterhin Engpassanalysen geben und das Gesetz formuliert ausdrücklich die Verordnungsermächtigung, Vorrangprüfungen für bestimmte Berufe oder aufgrund regionaler Erwägungen wieder einzuführen. Aller Voraussicht nach wird Gesundheits- und Krankenpflege weiterhin mit Abstand der Ausbildungsberuf mit den höchsten Einwanderungszahlen bleiben.

10 Rechtlich quasi gleichgestellt sind Liechtenstein, Norwegen, Island und die Schweiz.

11 De facto wird aus Abb. 1 und 2. ersichtlich, dass insbesondere aus Indien und mehreren Staaten des afrikanischen Kontinents die Anerkennungszahlen in den letzten Jahren deutlich anstiegen. Dies kann einerseits auf nicht beschränkte, autonome Migration oder aber die späte Anerkennung schon länger in Deutschland ansässiger Personen zurückzuführen sein; es gibt jedoch Hinweise darauf, dass entgegen des Vermittlungsverbots in einigen Fällen auch Intermediäre aktiv sind.

12 Drittstaaten mit Vermittlungsabsprachen wie im Triple Win Projekt sind aufgrund geordneter Absprachen und Verfahren trotz Einzelfallprüfungen bei der Anerkennung der Berufsabschlüsse privilegiert.

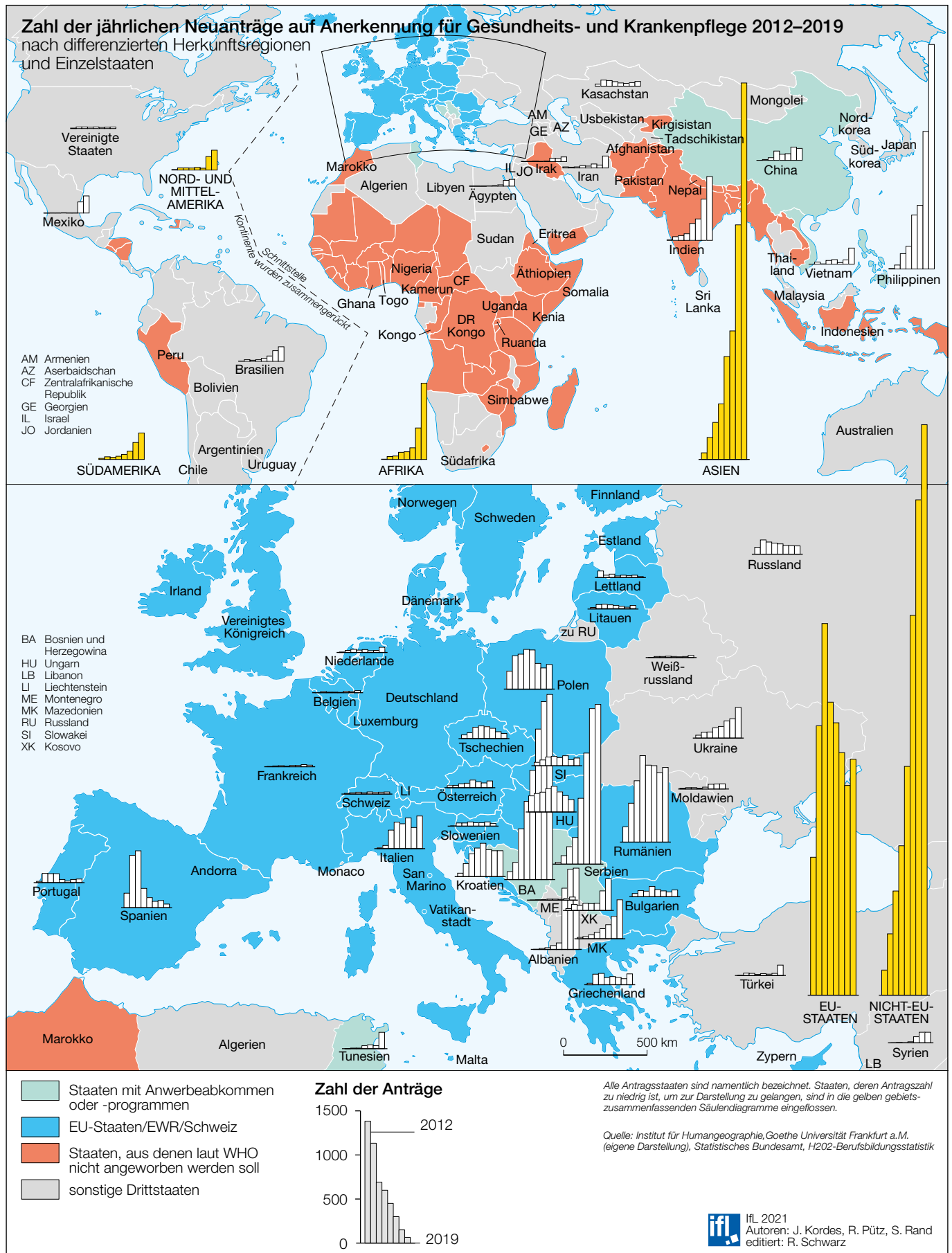


Abb. 2: Zahl der jährlichen Neuanträge auf Anerkennung für Gesundheits- und Krankenpflege nach differenzierten Herkunftsregionen und Einzelstaaten, 2012–2019

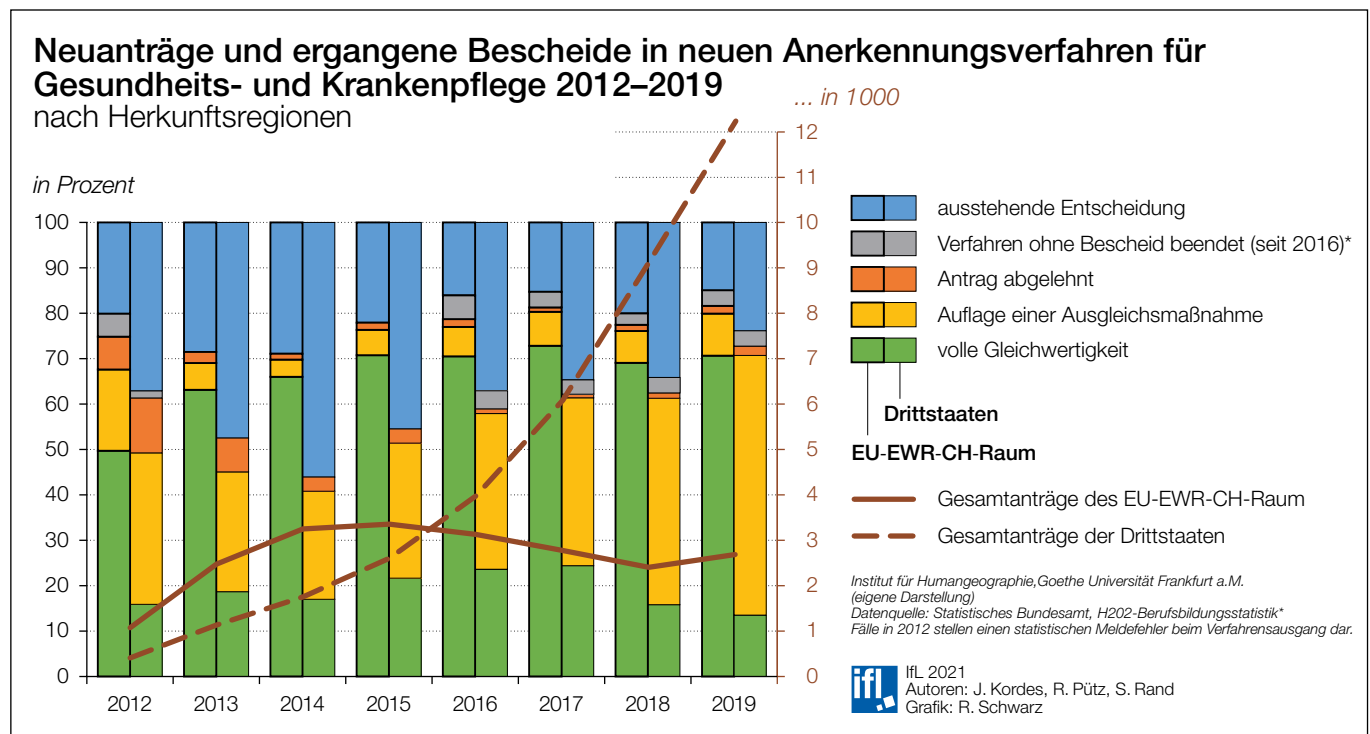


Abb. 3: Ergangene Bescheide in neuen Anerkennungsverfahren für Gesundheits- und Krankenpflege und Gesamtzahl der Neuanträge pro Jahr, differenziert nach Herkunftsregionen, 2012–2019

per fungieren und gerade im Pflegebereich Differenzkonstruktionen hinsichtlich Tätigkeiten und Ausbildung zum Tragen kommen (KRAWIETZ u. VISEL 2014). In Interviews mit Sachbearbeiter*innen zeigte sich, dass während der Gleichwertigkeitsprüfung nach „wesentlichen Unterschieden“ gesucht wurde. Der angelegte Maßstab war dabei oftmals, dass Inhalte „identisch“ sein müssten. Abweichungen in den Ausbildungsinhalten wurden fast ausschließlich als auszugleichende Defizite und nicht als Potenziale angesehen (SOMMER 2014, S. 69ff.). Die unterschiedliche Handhabung der Abschlüsse (vgl. Abb. 3) führt dazu, dass Verfahren aus Drittstaaten deutlich länger dauern und in den meisten Fällen mit der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen enden. Außerdem ist bemerkenswert, dass die Bearbeitungszeiten trotz der steigenden Fallzahlen kontinuierlich sinken während der Anteil der Anerkennungen unter Auflagen steigt. Dies könnte bedeuten, dass es zunehmend zu „standardisierten Auflagen“ zum Zwecke der Beschleunigung kommt, ohne das Moment zusätzlicher Überprüfung aufzugeben, ist ohne weitere Untersuchun-

gen im Feld der Bearbeitungspraxis aber nicht zu klären. Gesichert scheint hingegen, dass die Anerkennung von Berufsabschlüssen eine zentrale Hürde für verstärkte Anwerbung und Migration von Pflegefachkräften aus Drittstaaten darstellt und gleichzeitig als Technologie der „Qualitätssicherung“ fungiert.

Diskussion und Ausblick

Wir haben in diesem Beitrag am Beispiel der Anwerbung von Pflegefachkräften dargelegt, dass sich Analysen von Prozessen des Migrationsmanagements auf eine Systematisierung entlang von vier Dimensionen stützen können: Auf einer ersten Ebene zeigt sich, dass gesteuerte Migration als grundlegende Lösung für das gesellschaftliche Problem des Pflegenotstandes weithin legitimiert ist. Dabei lassen sich gängige Begründungen als Demografisierung gesellschaftlicher Verhältnisse lesen, indem strukturelle Ursachen eines Fachkräftemangels in der Pflege unsichtbar gemacht werden. Im Prozess der Migration kommen, zweitens, Kategorisierungen von Migrant*innen zum Tragen. Pflegefachkräfte werden in Bezug auf Sprachkennt-

nisse, aber auch hinsichtlich subjektiver Anforderungen objektiviert und als Produkt „Pflegefachkraft“ hervorgebracht. Je nach Herkunftsregion werden dabei unterschiedliche Privilegien, Zugänge und Migrationspfade eingeräumt. Ihre Anwerbung wird, drittens, zunehmend über diversifizierte Akteursnetzwerke im Kontext sich wandelnder Staatlichkeit reguliert. Dazu gehören im Pflegebereich staatliche Initiativen als wichtige Erstinstanzen und Koordinationsorte, die im ersten Schritt weitere private und intermediäre Akteure zusammengebracht und Anwerbestrukturen initiiert haben. Viertens hat sich als fruchtbar erwiesen, konkrete Instrumente in der Anwerbung als Technologien der Migrationssteuerung zu lesen. Neben spezifischen Rechtsvorschriften und Instrumenten wie der Positivliste, die Migration in reglementierten Ausbildungsberufen erst ermöglichen, zählt darunter vor allem die Standardisierung der pflegerischen Kompetenzen über Anerkennungsverfahren.

Es zeigt sich, dass eine potenzialorientierte Migrationspolitik in Form von Migrationsmanagements ihren paradigma-

tischen Ausdruck in der Anwerbung von Pflegefachkräften findet. Die vier unterscheidbaren, zentralen Charakteristika von Migrationsmanagement sind über eine Rationalität des ökonomischen Utilitarismus (ROSE u. MILLER 1992) miteinander verschränkt: Die Steuerung von Migration und Mobilität in produktiver Weise, im Kontext zunehmender Flexibilisierung von Wirtschaft und Arbeit. Betrachtet man diese Entwicklungen aus Sicht der kritischen Migrationsforschung, lässt sich die These bekräftigen, dass im Migrationsmanagement eine logistisch geprägte Vorstellung vorherrscht. Im Management der Anwerbung von Pflegefachkräften drückt sich der Anspruch aus, eine branchenspezifische *just-in-time* und *to-the-point* Steuerung von Migration verwirklichen zu können (vgl. ALTENRIED et al. 2017, S. 24ff.). Wir gehen davon aus, dass sich die vier Dimensionen einer Analyse auf weitere Untersuchungen im Bereich des Migrationsmanagements übertragen lassen: Diese könnten z. B. andere, auf Anwerbung in Mangelberufen gerichtete Projekte oder weitere Felder von Migrationsmanagement wie Programme freiwilliger Rückkehr (vgl. DÜNNWALD 2010) untersuchen oder aber einzelne oder mehrere Dimensionen vertieft fokussieren.

Unsere These für die Zukunft ist, dass Anwerbung weiter zunehmen, sich professionalisieren und verstärkt Marktakteure miteinbeziehen wird. Das bisher stark regulierte Feld der Pflegekräfteanwerbung wird durch immer weniger rechtliche Hürden eingeschränkt. Darüber hinaus entsteht gegenwärtig Erfahrungswissen durch Praktiken der Anwerbung und Strukturen in Behörden und Betrieben passen sich an. Wird das neue Fachkräfte-Zuwanderungsgesetz wie geplant umgesetzt, sind auch weitere Drittstaaten für rein privatwirtschaftlich organisierte Anwerbung interessant. In näherer Zukunft könnte sich somit auch abzeichnen, dass zunehmend prekär werdende Anwerbungsprozesse ablaufen und Standards – wie der Global Code of Practice in der Anwerbung von Pflegefachkräften (WHO 2010) – un-

terlaufen werden, wenn profitorientiert angeworben werden sollte. Die Kehrseite einer positiven Konnotation und Förderung von „wünschenswerter“ Migration im Migrationsmanagement sollte zudem nicht außer Acht gelassen werden: Gleichzeitig finden Prozesse der Ausgrenzung und Illegalisierung „unerwünschter“ Formen von Migration, die als ökonomische Bürde oder politisch-kulturelle Bedrohung konstruiert werden, sowie eine Externalisierung von Migrationskontrolle statt (JONG et al. 2017, S. 4; MENZ 2011, S. 120). Angesichts der Fluchtbewegungen im Sommer 2015 verschieben sich hegemoniale Diskurse über Migration und offenbaren sich erneut rassistische und koloniale Kontinuitäten im Sprechen über Migration (vgl. BHAMBRA 2017; JÄGER u. WAMPER 2017). Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Veränderungen auch Diskurse über erwünschte Fachkräftemigration umstrukturieren werden.

Literatur

- AFENTAKIS, A. u. T. MAIER (2010): Projektionen des Personalbedarfs und -angebots in Pflegeberufen bis 2025. Wiesbaden.
- ALTENRIED, M., M. BOJADŽIJEV, L. HÖFLER, S. MEZZADRA u. M. WALLIS (2017): Politiken und Vermittlung mobiler Arbeit – ein Forschungsprojekt. In: Altenried, M., M. Bojadžijev, L. Höfler, S. Mezzadra u. M. Wallis (Hrsg.) (2017): Logistische Grenzlandschaften. Das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration. Münster, S. 15–141.
- AULENBACHER, B., M. DAMMAYR u. F. DÉCIEUX (2015): Prekäre Sorge, Sorgearbeit und Sorgeproteste. Über die Sorglosigkeit des Kapitalismus und eine sorgsame Gesellschaft. In: Völker, S. u. M. Amacker (Hrsg.) (2015): Prekarisierungen. Arbeit, Sorge, Politik. Weinheim und Basel, S. 59–74.
- AUTH, D. (2017): Pflegearbeit in Zeiten der Ökonomisierung. Wandel von Care-Regimen in Großbritannien, Schweden und Deutschland.
- BA – BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2020): Berufe auf einen Blick. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Angebote/Berufe-auf-einen-Blick/Berufe-auf-einen-Blick-Anwendung-Nav.html> (Zugriff am 18.03.2021).
- BA – BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2018): Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2018. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/arbeitsmarktberichte/fk-engpassanalyse/fk-engpassanalyse-d-0-201912-pdf.pdf> (Zugriff am 16.04.2020).
- BAGHDADI, N. u. Y. RIAÑO (2014): Familie und Beruf vereinbaren? Vorstellungen und Strategien hochqualifizierter Migrant/innen. In: Passagen – Forschungskreis Migration und Geschlecht (Hrsg.): Vielfältig alltäglich: Migration und Geschlecht in der Schweiz. Zürich, S. 36–57.
- BARTELS, I. (2018): Practices and Power of Knowledge Dissemination. International Organizations in the Externalization of Migration Management in Morocco and Tunisia. In: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 4, H. 1, S. 47–66.
- BHAMBRA, G. K. (2017): The current crisis of Europe: Refugees, colonialism, and the limits of cosmopolitanism. In: European Law Journal 23, H. 5, S. 395–405.
- BILD AM SONNTAG (2018): Drei Minister leisten den Pflege-Schwur. 30.06.2018. www.bild.de/bild-plus/politik/inland/altenpflege/hier-versprechen-drei-minister-das-sie-den-pflegenotstand-beenden-56170936 (Zugriff am 02.03.2019).
- BLUDAU, H. (2015): Creating a transnational labor chain between Eastern Europe and the Middle East. A case study in healthcare. In: InterDisciplines. Journal of History and Sociology 6, H. 1, S. 95–120.
- BMAS – BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2009): Sozialbericht 2009. Berlin.
- BMAS – BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2016): Sonderprogramm MobiPro-EU. www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Modellprogramme/mobi-pro-eu.html (Zugriff am 16.02.2019).

- BMFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2012): Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege 2012–2015. Berlin.
- BMWi – BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (2012): Chancen zur Gewinnung von Fachkräften in der Pflegewirtschaft. Berlin.
- BMWi – BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (2014): Ausbildung junger Menschen aus Drittstaaten. Chancen zur Gewinnung künftiger Fachkräfte für die Pflegewirtschaft. Berlin.
- BODE, I. (2010): Der Zweck heil(ig)t die Mittel? Ökonomisierung und Organisationsdynamik im Krankenhaussektor. In: Endreß, M. u. T. Matys (Hrsg.) (2010): Die Ökonomie der Organisation die Organisation der Ökonomie. Wiesbaden, S. 63–92.
- BONET, R., P. CAPPELLI u. M. HAMORI (2013): Labor Market Intermediaries and the New Paradigm for Human Resources. In: The Academy of Management Annals 7, H. 1, S. 341–392.
- BONIN, H., G. BRAESEKE u. A. GANSERER (2015): Internationale Fachkräfterekrutierung in der deutschen Pflegebranche. Chancen und Hemmnisse aus Sicht der Einrichtungen. Gütersloh.
- BRAESEKE, G., M. MERDA, T. K. BAUER, S. OTTEN, M. A. STROKA u. A. E. TALMANN (2013): Migration. Chancen für die Gewinnung von Fachkräften in der Pflegewirtschaft. In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz 56, H. 8, S. 1119–1126.
- BReg – BUNDESREGIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Westig, Michael Theurer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/5274. Berlin.
- BReg – BUNDESREGIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (2019): Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, vom Bundestag beschlossen am 07.06.2019, Drucksache 19/8285. Berlin.
- BUCKEL, S. (2012): „Managing Migration“ – Eine intersektionale Kapitalismusanalyse am Beispiel der Europäischen Migrationspolitik. In: Berliner Journal für Soziologie 22, H. 1, S. 79–100.
- ÇALIŞKAN, K. u. M. CALLON (2010): Economization, part 2: a research programme for the study of markets. In: Economy and Society 39, H. 1, S. 1–32.
- CHORUS, S. (2013): Care-Ökonomie im Postfordismus. Perspektiven einer integralen Ökonomietheorie. Münster.
- DÜNNWALD, S. (2010): Politiken der „freiwilligen“ Rückführung. In: Hess, S. u. B. Kasperek (Hrsg.) (2010): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin, Hamburg, S. 179–199.
- DÜVELL, F. (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa. Berlin, Hamburg, Göttingen.
- EHRENTAUT, O., T. HACKMANN, L. KRÄMER u. S. SCHMUTZ (2017): Zukunft der Pflegepolitik – Perspektiven, Handlungsoptionen und Politikempfehlungen. Bonn.
- FEDERICI, S. (2012): Aufstand aus der Küche. Reproduktionsarbeit im globalen Kapitalismus und die unvollendete feministische Revolution. Münster.
- FORSCHUNGSGRUPPE „STAATSPROJEKT EUROPA“ (Hrsg.) (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld.
- GEIGER, M. (2012): Weltorganisationen in der Gestaltung globaler und regionaler Migrationspolitik: Die International Organization for Migration. In: Koch, M. (Hrsg.) (2012): Weltorganisationen. Wiesbaden, S. 129–151.
- GEIGER, M. u. A. PÉCOUD (2010a): The Politics of International Migration Management. In: Geiger, M. u. A. Pécout (Hrsg.) (2010): The politics of international migration management. Basingstoke, S. 1–20.
- GEIGER, M. u. A. PÉCOUD (Hrsg.) (2010b): The politics of international migration management. Basingstoke.
- GEORGI, F. (2007): Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Saarbrücken.
- GEORGI, F., N. HUKU u. J. WISSEL (2014): Fachkräftemangel, Lohndumping und Puzzle-Politik. Die europäische ‚Blue Card‘ als arbeitskraftpolitisches Projekt. In: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.) (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld, S. 209–225.
- GROUTSIS, D., VAN DEN BROEK u. W. S. HARVEY (2015): Transformations in Network Governance: The Case of Migration Intermediaries. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 41, H. 10, S. 1558–1576.
- GUTENSOHN, D. (2020): Sie könnten helfen, dürfen aber nicht. In: Zeit Online. 23.03.2020. www.zeit.de/arbeit/2020-03/krankenhauspersonal-auslaendische-pflegekraefte-mediziner-coronakrise (Zugriff am 16.04.2020).
- HÄMEL, K. u. D. SCHAEFFER (2013): Who cares? Fachkräftemangel in der Pflege. In: Zeitschrift für Sozialreform 59, H. 4, S. 413–431.
- HESS, S., L.-M. HEIMESHOF, S. KRON, H. SCHWENKEN u. M. TRZECIAK (2014): Einleitung. In: Heimeshoff, L.-M., S. Hess, S. Kron, H. Schwenken u. M. Trzeciak (Hrsg.) (2014): Grenzregime II. Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven. Berlin, Hamburg, S. 9–39.
- HESSISCHES SOZIALMINISTERIUM (2013): Aus der Region Madrid in den Rheingau-Taunus: Spanische Fachkräfte unterstützen die Pflege. Wiesbaden.
- HILLMANN, F. (2005): Migrants’ Care Work in Private Households, or the Strength of Bilocal and Transnational Ties as a Last(ing) Resource in Global Migration. In: Pfau-Effinger, B. u. Geissler (Hrsg.): Care and Social Integration in European Societies. Bristol, S. 93–112.
- HILLMANN, F. u. WASTL-WALTER, D. (2011): Geschlechtsspezifische Geographien der Migration. In: Berichte

- zur deutschen Landeskunde 85, H. 1, S. 5–23.
- HOCHSCHILD, A. R. (2000): Global care chains and emotional surplus value. In: Hutton, W. u. A. Giddens (Hrsg.) (2000): On the edge. Living with global capitalism. London, S. 130–146.
- HURLEY, P., J. S. BROOKS u. J. WILKINSON (2019): Migrant Qualification Recognition as Control: Governmentality, Education and the Movement of People between Borders. In: Arar, K., J. S. Brooks u. I. Bogotch (Hrsg.) (2019): Education, immigration and migration. Policy, leadership and praxis for a changing world. Bingley, UK, S. 95–107.
- JÄGER, M. u. R. WAMPER (2017): Von der Willkommenskultur zur Notstandsstimmung. Der Fluchtdiskurs in deutschen Medien 2015 und 2016. Duisburg.
- JONG, S. de (2016): Converging logics? Managing migration and managing diversity. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 42, H. 3, S. 341–358.
- JONG, S. de, I. MESSINGE, T. SCHÜTZE u. G. VALCHARS (2017): Migrationsmanagement. Praktiken, Intentionen, Interventionen (Editorial). In: Journal für Entwicklungspolitik 33, H. 1, S. 4–21.
- KANNANKULAM, J. (2014): Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik. Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.) (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europafor schung. Bielefeld, S. 93–112.
- KOLB, H. (2014): Vom ‚restriktiven Außenseiter‘ zum ‚liberalen Musterland‘ – Der deutsche Politikwechsel in der Arbeitsmigrationspolitik. In: Rüb, F. W. (Hrsg.) (2014): Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Baden-Baden, S. 71–91.
- KORDES, J., R. PÜTZ u. S. RAND (2020): Analyzing Migration Management: On the Recruitment of Nurses to Germany. In: Social Sciences 9, H. 2, S. 1–17.
- KORDES, J. (2019): Anwerbeprogramme in der Pflege. Migrationspolitiken als räumliche Bearbeitungsweise der Krise sozialer Reproduktion. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 49, H. 197, S. 551–567.
- KRAWIETZ, J. u. S. VISEL (2014): „Die examinieren Praktikanten“ – Differenzkonstruktionen in der Anerkennung von ausländischen Pflegequalifikationen. In: Krawietz, J. u. S. Visel (Hrsg.) (2014): Prekarisierung transnationaler Carearbeit: Ambivalente Anerkennung. Münster, S. 82–95.
- LAGIOS, T., V. LEKKA u. G. PANOUTSOPOULOS (2018): Borders, Bodies and Narratives of Crisis in Europe. Cham.
- LUTZ, H. (2017): Care as a fictitious commodity. Reflections on the intersections of migration, gender and care regimes. In: Migration Studies 5, H. 3, S. 356–368.
- LUTZ, H. u. E. PALENGA-MÖLLENBECK (2012): Care Workers, Care Drain, and Care Chains: Reflections on Care, Migration, and Citizenship. In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society 19, H. 1, S. 15–37.
- MEISSNER, F. (2018): Legal status diversity: regulating to control and everyday contingencies. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 44, H. 2, S. 287–306.
- MENZ, G. (2011): Neo-liberalism, Privatization and the Outsourcing of Migration Management: A Five-Country Comparison. In: Competition & Change 15, H. 2, S. 116–135.
- MOROŞANU, L. (2016): Professional Bridges: Migrants’ Ties with Natives and Occupational Advancement. In: Sociology 50, H. 2, S. 349–365.
- MOURÃO PERMOSER, J. (2017): Redefining membership: restrictive rights and categorisation in European Union migration policy. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 43, H. 15, S. 2536–2555.
- NEUES DEUTSCHLAND (2018): Politiker fordern Spurwechsel. 17.08.2018. www.neues-deutschland.de/artikel/1097678.einwanderungsgesetz-politiker-fordern-spurwechsel.html (Zugriff am 02.03.2019).
- OECD (2013): Recruiting Immigrant Workers: Germany. Paris.
- ORTIGA, Y. Y. u. J. A. RIVERO (2019): Bodies of work: skilling at the bottom of the global nursing care chain. In: Globalizations 7, H. 3, S. 1–14.
- PARUSEL, B. (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration. Wiesbaden.
- PETERS, V., E. HOFMANN, G. BRAESEKE, K. KELLER, G. STÖCKER, M. SCHNEIDER, K. OZVATIC, A. SIEBOLD u. E. SIEBOLD (2016): Handlungsempfehlungen für die Fachkräftegewinnung in der Altenpflege. Auszug aus der Studie „Begleitung des Pilotprojekts Fachkräftegewinnung für die Pflegewirtschaft“. Berlin.
- PROGNOS (2012): Pflegelandschaft 2030. Eine Studie der Prognos AG im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. München.
- PÜTZ, R., M. KONTOS, C. LARSEN, S. RAND u. M.-K. RUOKONEN-ENGLER (2019): Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland. Innenansichten zu Herausforderungen globalisierter Arbeitsmärkte. HBS-Study Nr. 416, H. 416. Düsseldorf.
- PÜTZ, R. u. M. RODATZ (2013): Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus. Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten. In: Geographische Zeitschrift 101, 3+4, S. 166–183.
- RAND, S., R. PÜTZ u. C. LARSEN (2019): Die Herausbildung eines globalisierten Pflegearbeitsmarktes in Deutschland. In: Pütz, R., M. Kontos, C. Larsen, S. Rand u. M.-K. Ruokonen-Engler (Hrsg.): Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland. Innenansichten zu Herausforderungen globalisierter Arbeitsmärkte. HBS-Study Nr. 416. Düsseldorf, S. 20–59.
- RATFISCH, P. (2015): Zwischen nützlichen und bedrohlichen Subjekten. Figuren der Migration im europäischen ‚Migrationsmanagement‘ am Beispiel des Stockholmer Programms. In: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 1, H. 1, S. 1–26.

- ROSE, N. u. P. MILLER (1992): Political Power beyond the State: Problematics of Government. In: *The British Journal of Sociology* 43, H. 2, S. 173.
- ROTHGANG, H., R. MÜLLER, R. UNGER, C. WEISS u. A. WOLTER (2012): *BARMER GEK Pflegereport 2012*. Schwäbisch Gmünd.
- SCHEEL, S. u. F. USTEK-SPILDA (2019): The politics of expertise and ignorance in the field of migration management. In: *Environment and Planning D: Society and Space* 11, H. 4, 026377581984367.
- SCHMITZ, N. u. S. WINNIGE (2019): Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Anträge aus dem Ausland im Spiegel der amtlichen Statistik. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings (Vorabfassung). Bonn.
- SCHULTZ, S. (2016): Die zukünftige Nation. Demografisierung von Migrationspolitik und neue Konjunkturen des Rassismus. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 2, H. 1, S. 117–138.
- SCHWITER, K., J. BRÜTSCH und G. PRATT (2020): Sending Granny to Chang-Mai: debating global outsourcing of care for the elderly. In: *Global Networks* 20, H. 1, S. 106–125.
- SCHWITER, K., C. BERNDT u. J. TRUONG (2018): Neoliberal austerity and the marketization of elderly care. In: *Social and Cultural Geography* 19, H. 3, S. 379–399.
- SCHWITER, K., C. BERNDT u. L. SCHILLING (2014): Ein sorgender Markt. Wie transnationale Vermittlungsagenturen für Seniorenbetreuung Im/mobilität, Ethnizität und Geschlecht in Wert setzen. In: *Geographische Zeitschrift* 102, H. 4, S. 212–213.
- SCOTT, S. (2017): Venues and Filters in Managed Migration Policy: The Case of the United Kingdom. In: *International Migration Review* 51, H. 2, S. 375–415.
- SOMMER, I. (2014): Die Müh(l)en der staatlichen Anerkennung – Selektionsmechanismen der Umwandlung „ausländischer“ in „deutsche“ Pflegefachkräfte zwischen Berufsrecht und Anerkennungspraxis. In: Krawietz, J. u. S. Visel (Hrsg.): *Prekarisierung transnationaler Carearbeit: Ambivalente Anerkennung*. Münster, S. 56–81.
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2020): Philippinische Pflegekräfte sollen nach Deutschland kommen. 20.03.2020. <https://www.sueddeutsche.de/gesundheits/gesundheits-eschborn-philippinische-pflegekraefte-sollen-nach-deutschland-kommen-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-200320-99-411409> (Zugriff am 16.04.2020).
- SZENT-IVANYI, T. (2018): Anwerbeprogramme für Pfleger aus dem Ausland laufen schleppend. In: *Hannoversche Allgemeine*. 15.11.2018. www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Anwerbeprogramme-fuer-Pfleger-laufen-schleppend (Zugriff am 07.03.2019).
- THEOBALD, H., M. SZEBEHELY u. M. PREUSS (2013): *Arbeitsbedingungen in der Altenpflege. Die Kontinuität der Berufsverläufe – ein deutsch-schwedischer Vergleich*. Berlin.
- WALTON-ROBERTS, M. (2012): Contextualizing the global nursing care chain: international migration and the status of nursing in Kerala, India. In: *Global Networks* 12, H. 2, S. 175–194.
- WHO (2010): *The WHO Global Code of Practice in the International Recruitment of Health Personnel*.
- WINKER, G. (2015): *Care Revolution. Schritte in eine solidarische Gesellschaft*. Bielefeld.
- YEATES, N. (2004): A Dialogue with ‘Global Care Chain’ Analysis: Nurse Migration in the Irish Context. In: *Feminist Review*, H. 77, S. 79–95.
- YEATES, N. (2009): Production for export: the role of the state in the development and operation of global care chains. In: *Population, Space and Place* 15, H. 2, S. 175–187.

Jan Kordes M.A.
Prof. Dr. Robert Pütz
Sigrid Rand
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Theodor-W.-Adorno-Platz 6
60629 Frankfurt am Main
kordes@geo.uni-frankfurt.de
puetz@em.uni-frankfurt.de
s.rand@em.uni-frankfurt.de

Резюме

Ян Кордес, Роберт Пютц и Сигрид Ранд

Управление миграцией как политическая парадигма в общем контексте миграции (на примере привлечения медицинского персонала для ухода за больными)

В Германии уже на протяжении нескольких лет наблюдается жесточайший дефицит кадров в области ухода за больными. Обусловлен он увеличением спроса, вызванного одновременно как демографическими изменениями, так и нехваткой локальных специалистов. В последние годы в ответ на этот феномен вошло в обиход привлечение кадров из-за границы. В нашем докладе представлен анализ практики привлечения медперсонала как центральный элемент управления миграцией, который одновременно отождествляется с изменениями в немецкой миграционной политике, нацеленными на использование существующих потенциалов. При этом мы акцентируем политику с ее целью утилитарного управления процессами миграции, а также налаживанием диалога между экономическими и рыночно-политическими интересами с одной и политико-культурными попытками изоляции с другой стороны. В докладе представлены четыре аналитических уровня, основанные на существующих исследованиях в области управления миграцией с фокусом на привлечение медперсонала: (а) определение общественных проблемных ареалов: можно ли целенаправленно оправдать миграцию как решение социальных проблем? (б) категоризация миграции: существующие виды и подвиды процессов миграции (в) трансформация государственности: каким образом осуществляется приватизация и растет разнообразие пунктов и агентов по урегулированию и контролю миграции? (г) технологии: с помощью каких процессов, правовых норм и политических инструментов осуществляется управление миграцией в повседневной жизни?

Уход за больными; миграция; управление миграционными процессами; наем; глобализация рынков труда

Résumé

JAN KORDES, ROBERT PÜTZ et SIGRID RAND

La gestion des migrations comme paradigme de la politique migratoire. L'exemple du recrutement des infirmières

Depuis quelques années, on observe une grave pénurie de personnel dans le secteur des soins infirmiers en Allemagne, dont les causes sont attribuées à la demande croissante due à l'évolution démographique et à une pénurie simultanée de personnel infirmier qualifié. En réponse à cela, le recrutement de professionnels de la santé de l'étranger s'est établi ces dernières années.

L'article analyse les pratiques de recrutement de personnel infirmier qualifié en tant qu'élément central de la « gestion des migrations », ce qui est représentatif d'un changement de la politique migratoire allemande vers une orientation croissante vers le potentiel. Il s'agit d'une politique qui tente de contrôler les processus migratoires de manière utilitaire afin de servir de médiateur entre les intérêts économiques et du marché du travail, d'une part, et les efforts politico-culturels d'isolement, d'autre part. Cet article identifie quatre niveaux d'analyse dans les recherches existantes sur la gestion des migrations et transfère cette systématisation au recrutement de professionnels des soins infirmiers: (a) Définition des zones à problèmes sociaux: Comment la migration est-elle légitimée programmatiquement en tant que solution aux problèmes sociaux? (b) Catégorisation de la migration: Quelles sont les ventilations et les classifications des processus de migration? (c) Changements d'État: Dans quelle mesure les sites et les acteurs de la régulation et du contrôle des migrations se privatisent-ils et se diversifient-ils? (d) Technologies: Au moyen de quelles procédures, bases juridiques et instruments politiques la gestion des migrations se fait-elle au quotidien?

Soins; migration; gestion de la migration; recrutement; marchés du travail mondialisés